

## 住宅保障の法理と法構造：社会保障法原理からのアプローチ

著者	高藤 昭
出版者	法政大学社会学部学会
雑誌名	社会労働研究
巻	29
号	3・4
ページ	89-132
発行年	1983-03-20
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10114/5917">http://hdl.handle.net/10114/5917</a>

# 住宅保障の法理と法構造

——社会保障法原理からのアプローチ——

高 藤 昭

## 目 次

はじめに

一 所有関係別住宅形態と住宅保障の基本原理

二 保障水準としての居住水準

三 住宅保障の責任主体と役割分担

四 各責任主体における住宅保障施策の現状

五 現行住宅保障制度の検討と将来の展望

むすび

はじめに

国民の住宅については、住宅政策のほかにも都市政策、産業政策、雇用政策、全国土政策からさらに経済政策（景気対策）にいたるまでの多岐にわたる政策対象としてとらえられ、またとらえられてきた。これら住宅をめぐる諸政策は不可分一体のものであるが、公的責任を中心とする国民の住生活確保という生存権原理からは、中心とならな

ければならないのは、もとより住宅政策である。

「住」が「衣」、「食」とならぶ生活の三大要素である以上、「住」の確保が生存権の重要な内容をなすことはもはや自明のことであり、今日の学説上はこの点で異論はないところとみられる。<sup>(1)</sup>しかし、戦後現実にとられてきた住宅政策・立法は、むしろ住宅における個人責任主義を基調とし、いたずらに建設戸数主義に走ったものであった。<sup>(2)</sup>戦後の住宅に対する立法的関与は、昭和五年の住宅金融公庫法、二六年の公営住宅法、二八年の産業労働者住宅資金融通法、三〇年の日本住宅公団法など、戦後の混乱の収束期によりやく開始されたが、これらのなかで、たとえば公営住宅における低家賃住宅など、低所得者に対するわずかな生存権原理のあらわれもみられなくはなく、また公営住宅や公団住宅の建設それ自体、「住宅難」時代Ⅱ経済復興期にはかなりの機能を發揮したことは認められる。しかしその基調としての個人責任主義と建設戸数主義の帰結は、いまや周知のごとく〇LDK式の画一性に加える「高・狭・遠」によって二万五千戸の公共住宅の空屋を擁する反面で、依然として「うさぎ小屋」の異名をとる居住水準の低い、しかし高家賃の民営賃貸住宅依存者の多さと、持家取得者における「ローン・返済地獄」を現出せしめている。

このような戦後から現在にいたる住宅政策の破綻は、生存権原理をより強く浸透させることによる従来の政策・立法原理の大きな転換を要請するのであるが、この場合重要なことは、「住」を他の生活要素ときり離して保障するのではなく、それを国民のすべての生活要素——なかんずく所得面、就労面——との関連において、トータルな生活保障体系のなかに融合せしめ、他の生活保障との有機的連携のもとに展開させられるべきことである。このようにしてはじめて国民の（経済）生活の具体的状況を前提とした、したがって国民に真に有効、適切な「住宅保障」の姿がえられることになる。

このような意味での住宅保障と密接にかかわるのは生存権にもとづく国民生活保障の根幹をなす社会保障法である。右に述べたような観点からは、住宅保障は社会保障法と一体となつて、というよりも社会保障法のなかに組込まれて進展させられなければならない。学説上のこのような住宅保障への社会保障法的アプローチは、比較的最近のことに属する。その原因は、伝統的な社会保障法概念が所得、医療保障を中心とし、住宅保障との関連が希薄であつたこと、そして生活の三大要素のうち「住」は「衣」、「食」に比して保障の緊急度が弱かつたことにあつたとみられる。しかし、伝統的な社会保障法の中軸としての所得、医療両保障面での法制があるていど進展をみせる反面での住宅政策の破綻、とくに高度経済成長による人口の都市集中化（当然、核家族化をともなう）の結果としての宅地の取得難、インフレによる建築費高騰、それと平行する賃貸住宅家賃の高額化などが国民、とくに都市住民の住生活面を大きな危機に陥れるにともない、さきにもたような意味での住宅保障の確立と、それに対する社会保障法的アプローチを強く促すにいたつたといえる。<sup>(3)</sup>

このような基本的観点から、住宅保障立法の社会保障法的把握と構成が必要となる。そこで本稿は、とりあえず、現に所得保障、医療保障の分野で先行している社会保障法の立法原理、立法構造ないし立法的手法を住宅保障立法分野に適用し、そこにえられる社会保障法的住宅保障立法の構図を描いたうえ、現行の住宅政策・立法を批判、検討し、その課題の指摘とともに、あるべき将来の姿を展望することとする。この場合の要点としては、保障の責任主体の確定と、その責任主体間の役割分担の究明、保障の水準、内容、形態いかんの問題があり、形態に関してはとくに住宅保障に固有の基本的重要な問題として持家保障か賃貸住宅保障かがからむことになる。論述の便宜として、この最後の問題から入ることとする。

- (1) 従来から多くの学者によって「住」に関する生存権、あるいは基本的人権の観点からの「居住権」概念が提唱されている。鈴木禄也『居住権論』（新版）（有斐閣、昭和五〇）、下山瑛二『住宅政策原理の転換——居住法の必要性』ジュトリス増刊『現代の住宅問題』一二七頁以下、篠塚昭次『居住権の法理念と住居法』（住宅、二四卷八号、一九七五、一二頁以下、早川和男『住宅政策転換の理念と方向』（下山他編『住宅政策の提言』（ドメス出版、一九七九）所収）、石村善治『居住基本権の提唱』（河野正輝他編『住居の権利』（ドメス出版、一九八二）所収）など。また幸福追求権Ⅱ憲法二五条を根拠として土地および家屋の生存的利益が保障される権利概念（生存的利益享受権、生存的利益追求権、生存的利益侵害防止権）が立てられたものとして水本浩『居住権の法理論』（日本土地法学会『住宅政策・防災と法理論』（有斐閣、昭五二）五四頁。

- (2) わが国の住宅政策・立法の歴史については、水本浩『住宅政策・住宅法制の概観』（ジュリスト増刊『現代の住宅問題』所収一一八頁以下）、大本圭野「わが国における住宅政策の展開と特徴」（賃金と社会保障八二五号所収）など参照。

- (3) この点については、佐藤進「住宅・住居環境整備と社会保障——住居保障訴訟から住宅政策の転換をかいまみて——」週刊社会保障、昭和五五年十月一三日号四〇頁以下）、同、「住宅保障Ⅱ居住生活環境保障と社会保障法の課題」（賃金と社会保障八二五号、七頁以下）など参照。同教授は、はやくから「住宅Ⅱ居住生活環境問題」を社会保障系列でとらえられている（同、「社会保障の法体系（上）」昭和四四年勁草書房）。最近において、河野正輝教授も同様に社会保障法の領域でとえられるにいたっている（「住生活と社会保障」（河野他二編前掲書三九頁以下）。法律学サイドからではないが、住宅を生活問題の一環としてとらえる立場がとられたものに、大本圭野『生活保障論』（ドメス出版、一九七九）。

## 一 所有関係別住宅形態と住宅保障の基本原理

わが国は、世界でもアメリカについて持家率が高いといわれ（表1参照）、また持家指向が強いと指摘される。建設省の住宅需要実態調査によれば、現在の借家世帯の約三分の一が改善を考えているが、その改善計画は、大半が新

表1 世界の持家率と広さ比較

国名	項目	持家率	1室当たりの 人員数	1戸当たりの 室数	1戸当たりの 人員数
アメリカ		64.7(76) <sup>(%)</sup>	0.6(70) <sup>(人)</sup>	5.1(76) <sup>(室)</sup>	2.7(75) <sup>(人)</sup>
日本		60.4(78)	0.8(78)	4.5(78)	3.5(78)
イギリス		54.6(79)	0.6(71)	4.9(71)	2.6(78)
イタリア		50.9(71)	0.9(71)	3.7(71)	3.0(77)
フランス		47.1(75)	0.8(73)	3.6(73)	2.5(75)
スウェーデン		38.9(75)	0.7(70)	3.8(70)	2.3(75)
西ドイツ		33.5(72)	0.7(72)	4.2(78)	2.5(78)

(備考) 1. 建設省「建設統計要覧」等による。  
2. ( ) 内は調査年(西暦)。

住宅保障の法理と法構造

表2 改善計画の有無・計画の内容(昭和53年・全国)

(単位: %)

	具体的計画 あり	改善 したいと 考えている	改善計画の内容							改善計画のない理由	その他
			小計	新築	建替え	家の購入	土地の購入	増築・修繕等	家を借りる		
合計	7.9	30.2	38.1 (100.0)	21.1	16.0	17.4	7.3	32.1	5.6	61.3 (100.0)	52.8
持家	6.0	29.2	35.2 (100.0)	11.9	24.9	7.2	5.0	50.1	0.3	64.3 (100.0)	27.7
借家	11.8	32.3	44.1 (100.0)	35.8	1.5	33.9	11.0	3.0	14.1	55.3 (100.0)	71.9
											19.3

(資料) 昭和53年住宅需要実態調査(建設省住宅局)

築(三五・八%)、家の購入(三三・九%)など持家指向をもっており、また借家世帯で改善計画をもっていない世帯の理由の約半分は「資金がない」ということである(表2)。また、昭和五十六年版「国民生活白書」の指摘によれば、日本人の家族成長の各段階(ライフ・ステージ)での住み替えには一つの型があり、高齢単身者が持家から民営借家(共同住宅)へのケースも多くなるが、概して持家取得が指向されている。すなわち、親から独立した子供は、親元、寮、下宿を離れて民営借家(共同住宅)に入居するが、結婚して一

家を形成すると独身生活を送った民営借家、共同住宅から他の民営借家、持家、給与住宅に住みかえる。つぎに子供が生れて保育所、幼稚園に通うころは民営借家や給与住宅間での住み替えが増えるとともに持家取得世帯もかなりある。子供の成長につれてこの傾向が続き、持家取得世帯は五割にたつする。子供が勤めはじめるころ、持家への住み替えが七割弱となる。退職後は持家取得が圧倒的になるが、子供と離れて暮す高齢單身者世帯では子供の家や持家から民営借家（共同住宅）へ住み替えるケースも多いとされている。<sup>(1)</sup>

このようにして、目下のところ、賃貸型住宅は日本人のライフ・サイクルにとっていわば経過的住居形態であり、最終的には多くの国民が持家形態をとっている。それが一〇〇%実現されていないのは、主として資金上の障害によるものと考えて大過ないであろう。現在の日本人の意識として所有関係別居住形態からみた人生の終着点は持家なのである。

戦前においては借家率の方が高かったわが国の居住形態<sup>(2)</sup>がなにゆえ持家中心となったかの理由として一般にあげられているものは、①わが国では一般に家屋が財産形成の目標とされていること、②持家が立身出世や、成功のメルクマールとされていること、③住生活に対する国民のニーズ向上から、一般に狭い貸家からより広い持家への欲求に転化したこと、④住宅金融の充実にともない、借入金返済額と借家の支払家賃とが最近では同じようになったこと、<sup>(3)</sup>などであるが、①、②はともかく、③、④は有力な理由と考えられる。とくに、生活水準の向上にともなう住宅水準の向上、また住生活面での欲求の多様化は、とかく手狭で、間取も画一的な、しかしバス、トイレつきなどそれなりに向上した住居水準をもつにいたったことから家賃の高額化した賃貸住宅を忌避せしめ、ひとびとを持家指向に強く導いたのであろう。また各種住宅金融の発達もものがしえない。さらに、戦後における一貫した国民のほとんどを覆う

生活不安感、生活危機感は、せめてみずからの生活のためとなる「城」を切望せしめるといふ戦後社会に独特の心理的原因も作用しているであらう。

それはともあれ、大別した場合における所有関係別住宅形態の二大形態としての持家と賃貸住宅とは、生存権的観点からの住宅保障としていかに評価されるか。また、これ以外にいかなる住宅形態が妥当なものとなるのか。持家と賃貸とは、前者、とくに庭つき一戸建てが居住者それぞれのニードに対応し、また安息を与えるものとして、一般的には好ましい、理想的形態と目される。政府は昭和四〇年、中堅勤労者に持家を取得させるための地方住宅供給公社法制定にはじまり、四一年制定の住宅建設計画法にもとづく四次にわたる住宅建設五箇年計画においても持家建設を中心にするなど、持家推進に重点を置いてきた。建設省の私的諮問機関「定住構想基本問題研究会」(高齢化と地域政策)報告書(昭五六年一月)も、低所得者などのための賃貸住宅供給の必要性を説きつつも、持家取得政策の推進を強調している<sup>(4)</sup>。これに対して住宅地審議会は、当面、最低居住水準以上の確保を図る施策として公共賃貸住宅の供給等借家対策に重点を置いて<sup>(5)</sup>いる。この点で、政府の作成すべき住宅建設総合計画において、住宅建設事業総量<sup>(5)</sup>の二分の一以上は公共賃貸住宅建設事業としなければならないとする日本社会党「住宅保障法」案はより明白である。

ここで考慮しなければならないことは、居住形態の社会階層性である。国民生活センター調査「大都市高齢者世帯の生活」(二九七九・三)によれば、表3の示すように、老齢期における住宅形態は、持家率にしても高所得階層と低所得階層とはきわめて大きな差があり、また同じ賃貸住宅でも、住宅条件が比較的良好な公共住宅が上位階層に多いのに対し、下位階層では住宅条件が一般に悪い(表4)民営住宅が多いのである<sup>(6)</sup>。持家率が世界、第二位であるといっても、持家に住まない人々は賃貸系住宅に住むことをおそらく余儀なくされているということ、そしてそれは



表3 社会階層別住宅所有形態

(単位：%)

	計	持家	賃 賃 住 宅						
			計	民営借家	民営アパート	公営住宅	公団・公社住宅	給与住宅	同居その他
計	(668)	60.8	38.5(100)	3.1( 8.2)	10.3(26.8)	12.6(32.7)	7.9(20.6)	3.7( 9.7)	0.7( 1.9)
専門・管理職員	(162)	74.7	23.4(100)	1.9( 7.9)	1.9( 7.9)	2.5(10.5)	14.2(60.5)	1.9( 7.9)	1.2( 5.3)
事務・技術職員	(153)	69.9	29.4(100)	3.9(13.3)	5.9(20.0)	8.5(28.9)	7.2(24.4)	2.0( 6.7)	0.2( 6.7)
生産・運輸労働者	(271)	53.9	45.7(100)	3.3( 7.3)	16.6(36.3)	17.3(37.9)	5.2(11.3)	3.3( 7.3)	—( —)
販売・サービス労働者	( 27)	40.7	59.3(100)	7.4(12.5)	14.8(25.0)	14.8(25.0)	14.8(25.0)	7.4(12.5)	—( —)
単純労働者、臨時雇、日雇	( 55)	38.2	61.8(100)	1.8( 2.9)	14.5(23.5)	29.1(47.1)	1.8( 2.9)	14.5(23.5)	—( —)
官公雇用者	(123)	83.0	15.4(100)	0.8( 5.3)	0.8( 5.3)	1.6(10.5)	8.1(52.6)	3.3(21.1)	0.8( 5.3)
大企業雇用者	(179)	74.9	24.6(100)	1.1( 4.5)	3.4(13.6)	12.3(50.0)	5.0(20.5)	1.7( 6.8)	1.1( 4.5)
中小企業雇用者	(204)	52.5	46.5(100)	4.4( 9.5)	12.7(27.4)	16.7(35.8)	9.3(20.0)	2.5( 5.3)	1.0( 2.1)
零細企業雇用者、臨時雇、日雇	(162)	38.9	61.1(100)	5.6( 9.1)	22.2(36.4)	16.0(26.3)	9.3(15.2)	8.0(13.1)	—( —)

(資料) 国民生活センター「大都市高齢者世帯の生活」(1979. 3)

表4 所有形態別住宅面積、設備（東京都）（1973年）

	総 数	持 家	借 家					
			計	民 営 借 家 (設備専用)	" (設備共用)	公営住宅	公団・公 社 住 宅	給与住宅
住 宅 数 (千 住 宅)	3,812	1,541	2,231	1,187	446	216	154	228
一住宅当り延べ面積 (m <sup>2</sup> )	54.5	88.5	31.0	30.8	13.3	38.6	43.4	50.8
"                室 数	3.3	4.9	2.2	2.2	1.2	3.1	2.8	3.2
"                畳 数	19.0	29.3	11.8	11.8	5.8	15.4	15.0	18.2
一 人 当 り 畳 数	6.5	7.8	5.0	5.0	4.5	4.6	4.8	5.5
一 室 当 り 人 員	0.88	0.77	1.06	1.05	1.08	1.80	1.11	1.02
専用炊事用流し保有率	97.0	99.9	96.7	100.0	84.8	100.0	100.0	97.9
専用水道保有率	95.8	98.6	95.6	98.8	83.3	99.4	99.9	96.8
専用水洗便所保有率	71.0	78.5	67.1	82.9	0.3	76.8	97.9	84.8
浴室保有率	64.7	89.7	48.6	49.0	1.3	73.9	97.7	81.4
専用の炊事用流し・水道・便 所、および浴室保有率	64.2	89.4	47.9	48.8	—	73.8	97.1	79.4
日照3時間以上住宅率	78.9	83.6	77.1	75.6	60.9	93.4	94.1	88.8
"                5時間以上住宅率	53.0	61.3	48.2	46.6	28.0	65.6	65.1	67.6

(注) 民営借家の設備専用ないし共用とは炊事用流しおよび便所が専用であるか共用であるかをいう。

(資料) 総理府「住宅統計調査」

低所得階層に多いということ、さらに、表4にみられるように賃貸系住宅は持家に比して面積、室数その他の面で質的に格段におとることはきわめて重要である。国家の住宅政策、とくに生存権保障の観点からすれば、このより恵まれない国民層の居住実態にまず眼をむけ、そこに生存権原理を導入して、より手厚い施策が講ぜられなければならない。持家が理想的な居住形態であるとすれば、国家は、すべての国民、とくに人生の終着点を迎えた高齢者に持家取得の途を確保すべきである。しかし、その一〇〇%達成が不可能であるとすれば、まず低所得者層に着目して、賃貸住宅の確保とその居住水準引上げに努力すべきである。その居住水準の目標は、後述の二つの居住水準、すなわち最低居住水準と平均居住水準のうちの前者である。国民のうちの低所得層に対し、人たるに値いする最低居住水準をみたとす賃貸住宅の確保、これが生存権原理にてらした場合の第一義的な住宅政策・立法原理とされるべきである。わが国民の持家指向の強さや、それが居住形態として理想であり、したがってその確保が理想的な政策目標であるとしても、持家取得保障——それは後述のごとく居住水準としては最低居住水準以上のレベルの平均居住水準確保を指向する——は第二義的原理として位置づけられなければならない。<sup>(7)</sup>

このようにしてあらわれた低所得者——賃貸住宅保障——最低居住水準確保と、中堅、高所得者——持家保障——平均居住水準確保の二つの保障体系における前者の重要視は、あたかも社会保障法中の所得保障部門における最低生活水準保障の重要性に対応する。すなわち所得保障法では、所得水準、生活水準が一般的に向上するにつれ、最低生活水準以上のレベルの給付を要求することになり、その立法的対応を必要とするにいたるが、そのまゝに、障害者、病弱者などの低所得者を念頭においた最低生活水準の確保が基底的、第一義的な原理として存在しなければならぬ。このことは住宅保障にもいえるのであって、ここにおいては、右の二つの保障体系のうちの第一のものを重視すると

いうことになってあらわれるのである。

- (1) 昭和五十六年版国民生活白書（経済企画庁）二二三頁以下。
- (2) 昭和一六年には借家率の方が七三%で、戦前では七〇%をこえていた（水本浩「住宅政策・住宅法制の概観」〔ジュリ増刊総合特集「現代の住宅問題」〕（昭和五二年）一一九頁参照）。
- (3) 建設省住宅政策課鑑修「現行の住宅政策と今後の課題」〔ぎようせい、昭五六〕六六頁
- (4) 国土庁計画調整局編「高齢化社会と地域政策」〔ぎようせい、昭五六〕、三二五頁以下所収。ただし、高齢者住宅対策としてである。
- (5) 「新しい住宅事情に対応する住宅政策の基本的体系について」〔昭和五五年七月三〇日答申〕、概要は、建設省住宅政策課監修、前掲書八七頁以下に掲載。
- (6) 山崎清「大都市高齢雇用者階層の住宅——住宅政策と年金制度との関連づけのために——」季刊社会保障研究一六卷一号一四頁。
- (7) 山崎清氏は、「住宅は本質的に高価格であり、長期にわたり償却されるほかないうえ、土地に密着している。これに対しこの社会の最も主要な成員である雇用労働者諸階層では、労働力の価値としての賃金の本質とその支払形態からして、住宅商品の一括的購入は概して困難であり、低賃金の下層労働者層では特にそうである。そのうえ労働力供給に際しては、しばしば居住地移動も必要になる。これらからして、雇用労働者層にとり持家住宅はしばしば合理性を欠くことになり、本来住宅は賃貸住宅を基本とすべきものとなる」とされる（前掲論文三頁）。

## 二 保障水準としての居住水準

昭和五〇年八月、住宅地審議会は「今後の住宅政策の基本的体系について」を答申したが、そのなかで、住宅が衣食とともに国民の基本的な構成要素を形成しているばかりでなく、人間性の形成、回復の場であるという基本的認識のもとに、政策目標となるべき居住水準の設定をかけた、国民が健全な住生活を享受するに足りる居住の最低水準

（昭和六〇年を目途としてその水準以下の居住の解消をはかる）である「最低居住水準」、平均的な世帯が確保することが望ましい居住水準の目標たる「平均居住水準」（昭和六〇年を目途とし、「一人に一室、世帯に一同居室」を原則とする）の二つの居住水準を示した。<sup>(1)</sup>

これを受けて、政府は第三期（昭和五一―五五年）住宅政策建設五箇年計画においてこの二つの居住水準を取り入れた。敗戦による住宅消失状況への対応策としての量的充足策から質的充足への転換がなされたものであるが、それは「住宅数の絶対的不足」ないし「住宅難」解消以後当然に生ずる国民の住生活面での「量から質へ」の指向の変化の反映であるというまでもない。

この居住水準の達成度についての昭和五三年時点での政府の調査ないし推計によれば、昭和四八年には最低居住水準未達成率三三・七%、平均居住水準七二・四%が五三年にはそれぞれ一七・七%、五九・五%と下降していること、最低居住水準については、未達成世帯の約半数が民営借家居住世帯で、ついで持家居住世帯が四分の一をしめ、地域的には関東臨海、近畿の二大都市圏に三分の二が存在していて、この大都市圏での未達成率は民営借家世帯のウエイトが高いのに対しその地の地域では持家居住世帯も高く、またどの地域でも公共借家居住世帯は二割前後で無視できない割合を示していること、他方、世帯類型別にみると一般に夫婦と長子六―一七歳世帯、夫婦と長子六歳未満世帯、夫婦と長子一八歳未満世帯、三世帯同居世帯に未達成率が高いこと、すなわち、もっとも普遍的な世帯類型に未達成率が高いこと、さらに所得階層との関係では、未達成率、年間所得一〇〇万円未満一〇・一%と比較的低い（ここには学生も含まれている）が、これを除けば、一〇〇―一四九万円一三・九%、一五〇―一九九万円一七・五%、二〇〇―二四九万円一七・七%、二五〇―二九九万円一五・七%、三〇〇―三九九万円一四・九%、四〇〇万―四九九万円六・三%、

五〇〇万—六九万九千二百・九%、七〇〇万円以上一・〇%で、低所得階層ほど高いこと、などが示されている。<sup>(2)</sup>

これを要するに、全体として居住水準は向上しているものの、最低居住水準以下の居住状況にある世帯は、低所得者で、とくに大都市圏において民営借家に居住する中堅的世帯に多いという重要な事実がここでもやはりうかがわれているのである。

ところで、憲法二五条にてらした場合、住宅面においても「健康で文化的な最低限度の生活」水準は同条の規範的要請に應ずるものとして当然に確保されなければならないものである。それは人たるに値する最低限の住生活基準として、それ以下に下りえない居住水準をもつものでなければならない。この要請に應えたものが「最低居住水準」と解される。生存権原理からみて、それ以下に放置されることの許されない生活水準確保は、所得保障の分野においてはすでに明確な観念として確立をみてきた。それを具体化するもつとも典型的な法律は生活保護法である（一条、三条、八条）。この法律によって現実に保障された水準（生活保護基準）は朝日訴訟第一審における国側の敗訴からもうかがわれるように、必ずしも最低生活水準を維持しうるものではなかったが、しかし、全国民に対する最低生活水準確保は観念としては比較的はやくから確立されていた。この観念は当然住生活面にもおよんで当然のところ、第三期住宅建設五箇年計画、すなわち昭和五年にはじめて住宅政策上登場することとなる。それ以前における第二期住宅建設五箇年計画における目標としての「住宅難」概念では、「住宅難世帯」とは、①狭小過密居住世帯Ⅱ—Ⅲ人世帯で居室畳数九畳未満、四人以上世帯では一二畳未満の住宅に居住している世帯、②非住宅Ⅱ工場の一角等住宅以外の建物に居住する世帯、③他の世帯の住居に同居する世帯、④老朽化した住宅に居住する世帯、を指したが、このうちに①についてはかろうじて最低保障水準の観念がみられなくはないものの、全体としてはその観念をみいだすこと

はできない。このような無基準ともいえる住宅政策は、いたずらに戸数主義に走り、最低居住水準以下の「うさぎ小屋」の濫造を導いたのは当然である。住宅における最低保障基準の登場がこのように遅れたのは、さきにもふれた、住生活面での生存権の把握が遅れたことに由来するが、所得保障面との対比においては遅きに失した観がある。

さて、この最低居住水準概念は、二面における保障を必要とする。一はその最低水準を充足する住宅の提供であり、他は、その住宅の賃貸ないし取得を可能とするための経済保障である。さきにみたように、賃貸と持家とでは賃貸住宅保障が第一義的政策・立法原理となるべきことからすれば、まず最低居住水準をみたす賃貸住宅の建設あるいはその誘導が要請される。つぎにその場合、最低居住水準を確保することにもなり賃貸の高額化に対し、これを居住者が経済的に負担可能となる措置を必要とする。これに対応するのが、家賃政策あるいはすでに先進国では通例となっている住宅手当制度である。<sup>(4)</sup>賃貸住宅居住者は低所得者が多いこと、また最低居住水準以下の居住状況にあるものは民営賃貸住宅に居住する者が多いことから、この住宅手当制度は、まずこの低所得民営賃貸住宅居住者を主たる対象者とすべきことになる。後述のように公営住宅においてはすでに家賃の減免制度が設けられているが、民営賃貸住宅居住者をも念頭において、わが国においても早急にこの制度創設が検討されなければならない。その緊急性は高齢者や障害者など所得能力の低い者にとくに強い。現在、比較的高所得者である持家取得者に対する公庫融資の逆ザヤによる国庫助成は、低所得者たる民営賃貸住宅居住者により手厚い保護をしてはじめて妥当視される制度であることを銘記しなければならない。

以上は最低居住水準についてであるが、生存権原理がナショナル・ミニマムを保障することを内容とするものであるとすれば、住生活面へのその原理の適用はこの住宅についての最低居住水準の確保で足りるであろう。そしてそれ

は、国土が廢墟と化した敗戦直後であれば十分なものであった。しかし、その後の經濟復興にともなう國民の所得水準、生活水準の向上、豊かな社會の出現とともに、國民の住生活面への欲求の高度化、多様化する段階においては、

最低水準の確保のみではきわめて不十分なものとなる。それはあたかも所得保障におけるベバリッジのミニマム保障

Ⅱ均一給付制が經濟復興とともに崩解し所得比例上積みが実現されたことと軌を一にするものである。<sup>(5)</sup>この段階にお

いては、最低基準を上廻るよりレベルの高い基準が国の政策目標として立てられることの要請が登場する必然性がある。最低基準は憲法二五条一項の字義どおりの強い規範的要請を受けたものであるが、この場合の基準は、よりレベルの高いものであるだけに、最低基準におけるほどの強い憲法上の要請を受けたものではない。しかし、最低基準を上廻る何らかの高い基準の確保が第二の住宅保障の原理としてあらわれなければならないのである。それが具体的にいかなる基準とすべきかはともかくとして——それが住生活面での一般的水準向上との關係できわめて相対的であることは否定できない——、第三次住宅建設五箇年計画にあらわれた平均居住水準概念は、まさにこの第二の住宅保障の原理として理解されるものである。

この第二の原理の実現を前述の賃貸住宅保障、持家取得保障の二つの保障形態とかわらせた場合、さきにもふれたが、主として後者に担わしめるのが妥当とみられる。賃貸住宅の現在における最低水準の未達成率の高さや、そこでの居住者が低所得階層中心であることから、賃貸住宅保障は当面最低居住水準確保を第一義的保障原理とし、平均居住水準確保は持家形態で実現されるのが目下の状況とよく適合すると考えられるからである。

この第二の持家保障Ⅱ平均居住水準確保は、宅地造成策と取得資金助成の二つの側面で展開されるべきこととなる。  
(1) 両水準は以下のとおりである。



〔最低居住水準〕

1 居住室について

(1) 寝室は次の条件を満たすものとする。

イ 夫婦の独立の寝室を確保する。ただし、満5歳以下の子供（就学前児童）一人までは同室も可とする。

ロ 満6歳以上17歳以下の子供（小学生から高校まで）については、夫婦と別の寝室を確保する。ただし、一室2人までとし、満12歳以上の子供（中学生以上）については、性別就寝とする。

ハ 成人については、個室を確保する。

ニ 寝室の規模は、主寝室10㎡（6畳）、副寝室7.5㎡（4.5畳）とする。

(2) 食事室は次の条件を満たすものとする。

イ 食事のための場所を、食事室兼台所として確保する。ただし、単身世帯については、台所のみとする。

ロ 食事室の規模は、世帯人員に応じ、7.5㎡（4.5畳）又は10㎡（6畳）とする。

2 設備について

(1) 原則として、すべての世帯に専用の便所及び洗面所を確保する。

(2) 単身世帯を除き、原則として専用の浴室を確保する。

(3) 寒冷地においては、暖房のための設備を確保する。

3 住宅の環境等について

(1) 災害に対する安全性を確保する。

(2) 日照、通風、採光等に関して、衛生上安全上支障のない水準を確保する。

(3) 騒音、振動、大気汚染、悪臭等による居住環境への影響をできるだけ排除する。

4 住戸規模の目標

(1) 上記の条件を満たす住戸の規模は、標準世帯の場合、世帯人員に応じて次のとおりとする。

世帯人員	室 構 成	居 住 室 面 積	住 戸 専 用 面 積	参 考 住 宅 総 面 積 (共用部分等を含む)
1 人	1 K	7.5㎡ ( 4.5畳)	16㎡	(21㎡)
2 人	1 DK	17.5 (10.5 )	29	(36 )
3 人	2 DK	25.0 (15.0 )	39	(47 )
4 人	3 DK	32.5 (19.5 )	50	(59 )
5 人	3 DK	37.5 (22.5 )	56	(65 )
6 人	4 DK	45.0 (27.0 )	66	(76 )
7 人	5 DK	52.5 (31.5 )	76	(87 )

- (注) 1. 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供より構成される世帯をいう。ただし、5人以上の世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。
2. 居住室面積には、寝室及び食事室兼台所のみを含む。
3. 住戸専用面積には、寝室、食事室兼台所、便所、浴室、収納室等を含むが、共同住宅の共用部分及びバルコニーを含まない。
4. 室構成の記号は、数字は寝室数、Kは台所、DKは食事室兼台所である。
5. 住宅総面積は、階段室型中層共同住宅の場合で、共用部分及びバルコニーを含む。(ただし、バルコニーについては、面積1/2のを算入している)

〔平均居住水準〕

1 居住室について

- (1) 寝室は次の条件を満たすものとする。

イ 夫婦の独立の寝室を確保する。ただし、満3歳以下の子供（乳幼児）1人までは同室も可とする。

ロ 満4歳以上14歳以下の子供（幼稚園児から中学生まで）については夫婦と別の寝室を確保する。ただし、一室2人までとし、また満12歳以上の子供（中学生以上）については性別就寝とする。

ハ 満15歳以上の子供（高校生以上）については個室を確保する。

- ニ 寝室の規模は、主寝室13㎡（8畳）、副寝室10㎡（6畳）又は7.5㎡（4.5畳）とする。

- (2) 食事室及び台所は次の条件を満たすものとする。

イ 食事室及び台所を確保する。ただし、單身世帯については食事室兼台所を確保する。

ロ 食事室の規模は、世帯人員に応じ、5㎡（3畳）、7.5㎡（4.5畳）又は10㎡（6畳）とする。

ハ 台所の規模は、世帯人員に応じ、5㎡（3畳）又は7.5㎡（4.5畳）とする。

ニ 食事室兼台所の規模は、7.5㎡（4.5畳）とする。

世帯人員	室 構 成	居住室面積	住戸専用面積	参考住宅総面積 (共用部分等を含む)
1 人	1 DK	17.5㎡ (10.5畳)	29㎡	( 36㎡)
2 人	1 LDK	33.0 (20.0 )	50	( 60 )
3 人	2 LDK	43.5 (26.5 )	69	( 81 )
4 人	3 LDK	57.0 (34.5 )	86	(100 )
5 人	4 LDK	64.5 (39.0 )	97	(111 )
6 人	4 LDK	69.5 (43.5 )	107	(122 )
7 人	5 LDK	79.5 (48.0 )	116	(132 )

- (注) 1. 標準世帯とは、この場合、夫婦と分離就寝すべき子供より構成される世帯をいう。ただし、6人以上世帯の子供については、そのうち2人は同室に就寝するものとしている。
2. 居住室面積には、寝室、食事室、台所（または食事室兼台所）及び居間のみを含む。
3. 住戸専用面積には、寝室、食事室、台所（または食事室兼台所）、便所、浴室、収納室等を含むが、共同住宅の共用部分及びバルコニーを含まない。
4. 室構成の記号は、数字は寝室数、Lは居間、Dは食事室、Kは台（所ただし1人世帯のDKは食事室兼台所）である。
5. 住宅総面積は、階段室型中層共同住宅の場合で、共用部分及びバルコニーを含む。（ただし、バルコニーについては、面積の1/2を算入している）

- 4 住戸規模の目標
- (5) 福祉、教育、厚生、購買等の生活行為に対応する各種の生活関連施設に対する利便性を確保する。
- (4) 騒音、振動、大気汚染、悪臭等による住環境の阻害を極力排除し、良好な住環境を確保する。
- (3) 主たる居住室への日照時間は冬至において4時間以上を確保する。
- (2) 採光、通風、換気、断熱、防湿、防露、防水、遮音等に関して適正な水準を確保する。
- (1) 災害に対する安全性を確保する。
- 3 住宅の環境等について
- (3) 暖房及び給湯のための設備を確保する。
- (2) 単身世帯については、専用の便所及び洗面所を確保する。
- (1) 2人以上の世帯については、専用の便所、洗面所及び浴室を確保する。
- 2 設備について
- (3) 居間は次の条件を満たすものとする。
- イ 2人以上の世帯については、居間を確保する。
- ロ 居間の規模は、世帯人員に応じ、10㎡（6畳）、13㎡（8畳）又は16.5㎡（10畳）とする。

上記の条件を満たす住戸の規模は、標準世帯の場合、世帯人員に応じて、次のとおりとする。（前頁の表）

(2) 詳細は、建設省住宅政策課監修、前掲書二六頁以下参照。

(3) 同右、二六頁。

(4) 現在、アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツ、スエーデンなど福祉先進各国では家賃補助ないし住宅手当制度をもっている。わが国でもこの制度の提唱が行なわれている（たとえば（財）日本都市センター「高齢化社会と福祉」一四三頁）。さしあたり、所得能力の低い高齢者、障害者、および多子世帯には緊急度が高い。諸外国の住宅政策立法については、建設省住宅政策課監修、前掲書一九六頁以下、住宅金融普及協会編「欧米の住宅金融と政策」（住宅新報社、昭五三）、下山他編前掲書一三七頁以下（横田氏執筆分）など参照。なお、社会党「住宅保障法」案では、一定基準をこえる住居費を負担する世帯に対し、国、地方公共団体が補助をすることとなっている。

(5) この過程の詳細については、高藤「近年における社会保障法発展の動向と生存権原理の進展」（社会労働研究一八卷二号）参照。

### 三 住宅保障の責任主体と役割分担

以上のような基本原理の上に立て、住宅保障がいかなる責任主体によって、いかなる役割分担のもとに、いかなる具体的な保障形態をとるべきかが検討されなければならない。この責任主体、あるいは責任構造はどのようなものであるのかは社会保障法自体についても論ぜられなければならない大きな問題である。ここではそれを詳細に論ずるいとまはないが、責任主体としての筆頭は何といっても国家である。国家は生存権に直接的に対応する責任主体であり、その責任を根本として国民の生活保障を展開するのが福祉国家である。したがって生存権の重要な内容をなす住宅保障に関しても、国家は第一義的な責任主体である。このことは多言を要しないところである。

これについて、国に準ずるものとしての自治体があげられる。生存権と自治体との関係、あるいは生存権との関連における自治体と国との関係や位置づけについても別途論ぜられなければならない重要な問題である。しかし、一般的にいつて、その範囲や程度において国家には及ばないにせよ、自治体は当該区域内の住民の福祉に関する責任主体としての地位にあることは自明のことといつてもよいであらう。この福祉に関する責任主体としての国と自治体の役割分担としては、住民の生活保障のうち、とくに地域性の強い側面については自治体がより多くの責任を負うべきものと解される。したがつて、地域の住宅事情、住宅環境整備その他地域性の強い住宅保障面については、国家責任が優越する所得保障面と異つて、自治体が責任を負う範囲や程度は強いものとみられる。とくに宅地造成や住宅環境整備の側面は自治体が全面的責任を負うべき部面と解される。

ただ、住宅事情は人口移動にみられるように産業構造の変化その他一国全体の経済的、政治的事情の支配を受けるところが大きく、その意味では自治体の責任範囲外の要素が大きく存在することは否定できない。また、三割自治の現行財政配分政策を前提とすれば、自治体を負う責任の範囲内においても、財政面での国の援助は不可欠である。

しかし、右に述べた住宅保障における自治体の責任の強さからいつて、住宅保障計画の立案は自治体が主導的立場に立つべきである。しかも、自治体のなかでもより住民に密着した市町村がこの面でより積極的な役割をはたすべきである。現行住宅建設計画法では、建設大臣が住宅建設五箇年計画案を作成し閣議の決定がなされることになっているが、その案の作成については、建設大臣は都道府県知事が市町村長の意見をきいて作成した資料が参酌されるにすぎない。さらに、この閣議決定によつて計画が作成されたときは、それに基いて各地方ごとの地方住宅五箇年計画が建設大臣によつて決定される（四、五条）。このようにして、自治体の事情は国の五箇年計画策定において参酌され

るていどであって、ほとんど国の計画の自治体への押しつけの観を呈しているのは本末転倒といふべきである。国の計画は、各自治体、とくに市町村段階で策定されたものを国家的視野のもとに調整する形で策定されなければならない。<sup>(1)</sup>

さて、社会保障法に則して考えた場合、住宅保障の責任主体としては、中軸となる右の国、自治体（＝公的責任主体）のほか、事業主、労働者連帯ないし社会連帯組織があげられる。社会保障法上、事業主は社会保険料あるいは児童手当財源の負担者として重要な役割を担っており、また労働者連帯原理は、健康保険法などに顕著にみられるように、必ずしも給付とは対応関係のない所得比例拠出制や年金制度における最低保障制その他さまざまな形で導入されているが、このような事業主、労働者連帯組織は、住宅保障面でも当然一定の役割をもって登場すべきものである。

事業主（使用者）は、労働力確保あるいは労務管理的観点から、その雇用する労働者の住宅確保に無関心たりえず、社宅、寄宿舎など、古くからそれなりの配慮をなしてきたが、それはあくまでも企業利益的な観点からであつた。労働者の立場に立った、労働者の生存権保障の重要な一環としての住生活面確保の観点からのもものではなかつた。またわが国では住宅手当などの住生活面に着目した賃金慣行が存在しているが、市民法上は使用者にそのような労働者の住宅面上の配慮をなす義務は存在しない。使用者はその時点での相場により、あるいは労働組合との交渉により、一定額の賃金を支払えばよく、それに対応する労働者の労務提供に必要な住宅はもっぱら労働者側において確保されるのが原則である。このことは、住宅面にかぎらず、労働者の健康、日常生活、資産その他の私生活面一般に共通したものである。

しかし、社会保障法においては、保険料などの財源負担の形でこの労働者の私生活面への大きな配慮義務を事業主

に設定した。この配慮義務はわが国のみならず、世界的にも確立されたものとなっている。そうだとすれば、この事業主の配慮義務は労働者の住宅面におよんでもよいはずである。それは事業主の労務管理的観点からではなく、あくまでも労働者の生活保障の一環としてである。賃金にしか生活の資をもたない労働者にとって、とくに住宅の理想型としての持家取得はきわめて困難な状況にあり、これを直接援助するものとしてもっとも手近な存在は雇用者たる事業者である。まして、低成長下、財政難にあえぐ国、自治体の住宅政策の限界から、それを補うものとしての事業者のはたすべき役割は大とならざるをえない。

つぎに労働者連帯原理は、それが生存権原理といかにかかわるかはともかくとして、労働法における労働者団結に端的にみられるように社会法の基本原理のひとみられる<sup>(2)</sup>。資本主義社会において、無産労働者を襲った貧困に対処してまず自生的にあらわれたのは労働者連帯としての友愛組合であったが、これが労働者の住宅確保面にあらわれること、すなわち、労働者連帯組織による住宅保障形態の出現は当然と考えられる。現在これに対応する組織の代表的なものは日本勤労者住宅協会（勤住協）である。

以上のようにして、社会保障法的意味においての住宅保障の責任主体は国、自治体、事業者、労働者連帯ないし社会連帯組織であるが、市民社会における生活の基本原理としての個人責任原理は、住宅確保面でも当然基底的な位置をしめる。それは私生活の全面にわたるものであり、社会保障法上も社会保険における保険料負担となってあらわれている。この生活における個人責任原理は、住宅面においては、持家取得のように、あるていどの耐久性をもつその個人の固定資産として残存するものである場合、とくに強く認められるべきものがある。社会保障法中の所得保障では、全額公費負担による生活保障が十分成り立つが、住宅保障においては、全額公費で建築した住宅を特定の者に無

償で譲与するという形には大きな抵抗感がある。こうして、住宅保障の基底にある個人責任のウエイトは、社会保障法が従来対象としてきた生活部面におけるよりも強いといえる。

しかしながら、産業構造の変化による人口の都市集中化にともなう宅地難、それに物価上昇もからんでの家賃、持家建築費の高騰その他現在の住宅確保の困難性は、他の生活面におけると同様にもはや個人責任では限界があり、今日では個人をこえた責任主体による強力な援助が要求されている。そこに生存権原理を根底においた住宅保障政策・立法が登場する必然性があるのである。したがって、現在の住宅保障における責任主体としては、国、自治体、事業主、労働者連帯ないし社会連帯組織が、この順位によって重要性をもつのである。

さてこのような責任主体に、さきに述べた賃貸住宅保障、持家保障、さらに居住水準を含めた保障体系をからませた場合の役割分担はどのようになるかである。国と自治体間の分担関係はさきに述べたが、この二者は、公的責任主体として、より緊急性の高い、低所得者——賃貸住宅保障——最低居住水準確保の系列に重点が置かれるべきであると解される。住宅保障にとって、持家取得の不可能な低所得層に対し、最低居住水準をみたした賃貸住宅供給は最優先とされなければならない課題であって、これに対応するためには、国、自治体が最重点的にこれに取り組むべきである。

事業主、労働者連帯ないし社会連帯組織はこの国、自治体の役割遂行を前提として、中堅、高所得者——持家保障——平均居住水準確保の系列を主として扱うのが妥当な形である。これらはもちろん賃貸住宅——最低居住水準確保にあたることを否定するものではないし、また公的責任主体も、一般的生活水準の向上が、持家取得——平均居住水準確保への強い要望をうみだしていることにかんがみ、これへの対応も必要であるが、両者の役割分担としては、そ



れはそれぞれにとって二次的なものと位置づけられるのである。

このような各責任主体の保障の基本的な役割分担にてらし、以下、現在の各責任主体の行っている保障施策の実態をあきらかにしたうえ、これを検討することとする。

(1) 住宅・宅地の建設供給システムの自治体主導が強調されたものとして、牛見章「住宅・宅地の建設、供給と行政の体系——国民のための自治体主導型による住宅・宅地の建設・供給システムへの転換」(下山他編著、前掲書四七頁以下)、同一基調でさらに自治体のなかの都道府県と市町村の関係にも論及されたものとして、下山瑛二「住宅政策と自治体の役割」(都市問題研究三〇巻六号所収)。住宅建設計画をめぐって、より多面的に検討がなされたものとして三宅醇「住宅建設計画の問題と課題」(下山他三編著前掲書三一頁以下所収)。

(2) 今日においては労働者にかぎらずより広い社会連帯原理が導入されるべきで、この社会連帯が法的表現となつてあらわれているものとしては、身体障害者対策基本法五条、身体障害者雇用促進法二条の二、「共同連帯」の語としては国民年金法一条がある。

#### 四 各責任主体における住宅保障施策の現状

(一) 国(機関委任その他国の法律に基づく事業主体としての自治体を含む。)

政府当局者による体系づけで示したものが図1である。また昭和五十六年度から開始された第四期住宅建設五箇年計画は表5である。図1でみると、国の住宅保障体系は、まず公的資金による住宅供給と住宅建設、取得の促進政策に大別され、前者は公営住宅、公団住宅などの公的機関による直接的供給形態と、住宅金融公庫などの公的資金を融資あるいは補助して間接的に供給する公的間接供給にわかれる。後者は住宅取得のための貯蓄を援助するものと、減税



表5 第四期住宅建設五箇年計画と56年度建設戸数

(単位：万戸)

区 分	第四期五箇年計画 (56～60年度)	56年度 建設戸数	(参考) 第三期五箇年計画 (51～54年度)	
			計 画	実績見込み
総 建 設 戸 数	770	—	860	780程度
公的資金による住宅	350	73.0	350	368
公 営 住 宅	36	6.3	49.5	36
公 営 住 宅	32	5.5	45	33
改 良 住 宅	4	0.8	4.5	3
公 庫 住 宅	220	48.5	190	252
公 団 住 宅	20	3.8	31	17
そ の 他 の 住 宅	60	14.4	62	63
調 整 戸 数	14	—	17.5	—

住宅保障の法理と法構造

- (注) 1. 公庫住宅には、上記の他に既存住宅貸付がある。また、56年度については、財形住宅貸付を除いている。
2. その他の住宅には、厚生年金住宅、雇用促進住宅、農地所有者等賃貸住宅、特定賃貸住宅、地方公共団体単独住宅等が含まれる。
3. 公的資金による住宅の所有関係別の比率は、持家68.8%、借家、給与住宅31.2%で、第三期五箇年計画（持家60.0、借家、給与住宅40%）よりも持家指向が強められている。
4. 資料は建設白書、昭和56年版による。

の方法で持家、貸家建設取得を促進するものとにわかれる。これらを賃貸住宅保障と持家取得保障とにわけて概略を説明すると以下のような。

#### (1) 賃貸住宅保障

公営住宅、公団住宅、地方住宅供給公社による公共賃貸住宅の提供とともに、住宅金融公庫の土地担保賃貸住宅融資、住宅・都市整備公団の民営賃貸用特定分譲住宅、さらに、未利用地の有効利用と低質賃貸住宅の建替え促進による良好、適正な民営賃貸住宅供給のため地方公共団体が行う利子補給の措置に対する国の助成措置である特定賃貸住宅建設融資利子補給補助制度、農地の所有者等が行う賃貸住宅の建設に対する資金の融通について国が利子補給を行う農地所有者等賃貸住宅建設融資利子補給制度、貸家経営を行おうとする土地所有者等に対し住宅

・都市整備公団が住宅を建設し、分譲する民営賃貸用特定分譲住宅制度などがある。

昭和五七年度においては、公営住宅については政令規格の上限の引上げ、法定建替事業の対象団地規模の引下げ、公団賃貸住宅については良質、適正な家賃水準の住宅供給を促進するための建設後回収すべきコストを当初一〇年間引下げる措置、また民間賃貸住宅に対する助成制度の改善として、住宅金融公庫の定める要件をみたす二階建以上の連続建賃貸住宅に対する貸付け制度新設、三大都市圏における低質木造賃貸住宅地域での改善のための木造賃貸住宅地区総合整備事業の新設などの措置がとられた。

つぎに、家賃政策としては、まず第一に、家賃の上限を公的に規制するものとして、昭和二五年七月一〇日以前に建築された延面積九九 $\text{m}^2$ 以下の借家を対象として地代、家賃を統制する地代家賃統制令と、住宅金融公庫の融資を受けた土地担保賃貸住宅、国の利子補給を受けた農地所有者等賃貸住宅など、公的資金による低利融資、利子補給の援助がなされたことにより家賃の上限が規制される民営借家の制度（住宅金融公庫法三五条）などがある。

第二に公営、公団、公社賃貸住宅における「公共賃貸住宅家賃」で、表6に示されるような家賃の軽減措置がとられている。

## (2) 持家取得保障

公団住宅、公社住宅によってもなされるが、中心的位置を占めるのは、表7でもしられるように、住宅金融公庫などの公的住宅金融である。

① 住宅金融公庫 昭和五三年以来、無抽選による貸付体制が維持され、五七年度は個人住宅四四万六千の確保が予定されている。貸付限度額が引上げられるとともに、貸付金利が住宅の規模別に設定され（規模別貸付制度）、大

表 6 公共賃貸住宅の家賃軽減のための主な制度

賃貸住宅の種類	制度の名称等	主 な 内 容
公 営 住 宅	① 工 事 費 補 助 ② 家賃収入補助制度 ③ 家賃対策補助制度 ④ 減 免 規 定	① 工事費の 1/2 又は 2/3 を国が補助 ② 昭和44年の法改正により、用地費の国庫補助が融資に切替えられたことによる家賃変動をさせ、家賃を低廉に維持するために設けられた制度 ③ 公営住宅の家賃限度額が、入居階層の負担能力を超える部分について事業主体が負担する場合、これに要する費用の一部を補助
公 社 賃 貸 住 宅	① 住宅金融公庫による長期低利融資 ② 地方公共団体による長期低利融資	① 貸付金利率 年 5.5%
公 団 賃 貸 住 宅	① 利子補給金及び補助金 ② 傾斜家賃制度	① 団地中層、一般市街地住宅は 4.0% で、団地高層、面開発市街地住宅は 3.5% で償却、財投金利との差額を国が補助 ※ 57年度より、50㎡以下の部分に対応するコストは当初10年間さらに 1% 低い利率 ② 入居初期（5 年間）の家賃負担を軽減

(注) 建設省住宅政策課監修「現行の住宅政策と今後の課題」137 頁の表から作成。

表 7 昭和57年度住宅建設計画戸数（建設省所管事業）

(単位：戸)

区 分			57 年 度 (A)	前 年 度 (B)	比 較 増△減 (A－B)
国庫補助住宅	公営住宅	第 一 種	37,470	36,410	1,060
		第 二 種	16,530	18,590	△ 2,060
		計	54,000	55,000	△ 1,000
	改 良 住 宅		6,300	8,000	△ 1,700
計		60,300	63,000	△ 2,700	
公庫住宅	個人 〔建設購入〕 〔既存住宅購入〕 貸 貸 住 宅 産 勞 再 開 発 等 〔再 開 発 等 〔中高層 復旧改良〔住宅 改良〕 財 形 住 宅 計	個 人	446,000	414,000	32,000
		建設購入	340,000	312,000	28,000
		既存住宅購入	99,000	97,000	2,000
		既存住宅購入	7,000	5,000	2,000
		貸 貸 住 宅	16,500	17,000	△ 500
		産 勞	500	1,000	△ 500
		再 開 発 等	9,000	13,000	△ 4,000
		再 開 発 等	3,000	3,000	0
		中高層	6,000	10,000	△ 4,000
		復旧改良〔住宅改良〕	48,000	45,000	3,000
		財 形 住 宅	20,000	20,000	0
		計	540,000	510,000	30,000
	公団住宅	貸 貸 住 宅	5,000	10,000	△ 5,000
貸 貸 用 特 定 分 譲 住 宅		10,000	8,000	2,000	
分 譲 住 宅		20,000	20,000	0	
計		35,000	38,000	△ 3,000	
特 定 貸 貸 住 宅			15,000	20,000	△ 5,000
農地所有者等賃貸住宅			2,000	4,000	△ 2,000
がけ地近接危険住宅			1,200	1,400	△ 200
住宅新築資金等			15,180	19,220	△ 4,040
合 計			668,680	655,620	13,060

- (注) 1. 公庫住宅、個人には、地域特別分譲住宅 6,500 戸を含む。  
 2. 上記のほか、公営住宅には、既設公営住宅改修事業として12,000戸分（前年度12,000戸分）があり、改良住宅には、既設改良住宅改修事業として600戸分（前年度800）戸分がある。  
 3. 上記のほか、公団住宅には、既設賃貸住宅の改良整備として、テラス住宅の居室の増改築1,000居室分（前年度2,000居室分）等がある。  
 4. 建設省住宅政策課監修前掲書 152 頁の表を転載したものである。

規模住宅には財投金利（七・三％）が適用されるが、小規模には五・五％の金利とされる。いわゆる逆ザヤで、差額は国庫負担される。また当初三年間の返済額を少なくするステップ償還制度、五六年度から一定所得以上と以下とで金利に差を設ける所得制限の導入、住宅積立郵便貯金をなす者に対する割増貸付けをする場合、その割増分についての利子を通常分と分離して高くする制度などがとられている。

② 財形持家個人融資制度 五七年から貸付け額の引上げ、貸付金のうち五五〇万円にかぎり、当初二年間二％、三～五年間一％の利子補給がなされる。

③ 特別貸付制度 厚生年金、船員保険の被保険者に対し、財投金利（大型住宅の場合一〇・五％）による特別貸付がなされる。

④ 地域特別分譲住宅制度 低所得者に対し、住宅金融公庫融資と地方公共団体の援助により持家取得が促進される。

## （二）自治体（単独事業）

単独事業として自治体がいかなる事業を行っているかは、調査が少ない関係で正確に把握できないが、都道府県レベルでの住宅政策としてとられている措置にはおよそつぎのようなものがある。

① 低利による住宅建設資金貸付事業、あるいは住宅建設資金利子補給制度（北海道、秋田、山形、埼玉、山梨、岐阜、滋賀、奈良、鳥取、広島、愛媛、高知など）<sup>3)</sup>

② とくに勤労者を対象とした持家建設援助措置として、勤労者住宅建設資金貸付、あるいは利子補給制度（山口、愛媛、宮城、茨城など）、厚生年金保険、船員保険被保険者住宅建設資金転貸融資資金の貸付事業（宮城）、農山漁村

住宅及び勤労者持家建設に対する利子補給制度（茨城）、勤労者住宅建設のための労働金庫への預託（広島）、中小企業従業員住宅建設事業（徳島）、中小企業勤労者持家資金利子補給制度（徳島）、労働者住宅協会への資金貸付（愛媛）、労働者住宅生活協同組合への資金貸付（熊本）などがある。

③ 個人住宅増改築資金貸付または利子補給（神奈川）

④ 地方住宅供給公社事業資金貸付（岐阜、岡山、香川、愛媛、長崎など）、積立分譲住宅建設促進資金貸付（山口）

⑥ 年金住宅融資つなぎ資金貸付（愛媛）

以上でみるかぎり、都道府県の単独事業としては、持家取得施策が中心のごとくである。なお、特別市においては、民間マンション購入資金貸付事業を行うところもある（大阪市）。

### （三）事業主

事業主の雇用労働者に対する住宅援助措置としては、①給与住宅（社宅）、②財形住宅貯蓄、融資制度、③企業内住宅確保援助措置、の三形態がある。このうち②は労働者財産形成促進法上の制度で、法制上の施策であるが、事業主に法的に強制されたものではなく、結局三者とも任意的制度である。また、いずれも企業主の出捐によるものである以上、企業の立場からの労働力確保の観点が強いものであることは容易に想像できる。とくに①にはそれが強くみられる。これはILO一一五号勧告も望ましくないものとして指摘しているもの（VI 12 (2)）であり、一般的な住宅保障制度を対象とする本稿の立場からは除外される。以下、残る二者について分説する。

#### （1）財形住宅貯蓄、融資制度



現在の財形法は、①一定期間以上定期的に賃金からの控除の形で事業主を通じて預入等を行い、一定期間以上の据置きをし、五〇〇万円までの元本から生ずる利子等の非課税措置を受ける財形貯蓄制度、②事業主が財形貯蓄を行なっている勤労者のために拠出し、一定期間運用後、勤労者がその元利合計である財形給付金の支払を受け、それに課税上一時所得課税の措置がとられる財形給付金制度、③労使で運営する基金に事業主が拠出し、一定期間運用後加入者である勤労者がその元利合計である財形基金給付金の支払を受け、それに②と同様の課税上の措置がとられる財形基金制度、④中小企業への②、③の制度導入を促進するため、雇用促進事業団が一定額を助成する財形助成金制度、⑤財形貯蓄の集積資金を原資として、雇用促進事業団が事業主に対し、財形貯蓄を三年以上行った勤労者に持家として分譲するための住宅建設、購入資金を貸付ける財形持家分譲融資制度、⑥財形貯蓄を三年以上行った勤労者に対し、雇用促進事業団、住宅金融公庫、共済組合等が、財形貯蓄の集積資金を原資として、財形貯蓄額の五倍相当額（二十万円を限度）の範囲内で住宅の建設、購入、改良資金を貸付ける財形持家個人融資制度、などがある。

このうち、⑤、⑥は勤労者持家取得手段としてきわめて重要であるが、原資となる財形貯蓄は主として勤労者が蓄積したものであり、ただ、事業主もその貯蓄に関する事務的負担のほか、分譲または貸付けを受ける勤労者の負担の軽減のために必要な措置をとることが義務づけられており（九条二項二号、十条二項）、このかぎりでは事業主による労働者の持家取得の援助がなされている。なお、この貸付金利は民間ローンなみに高いこともあって、財形貯蓄総額が昭和五十六年度末で約五兆五〇〇億円に達しているのに対して、⑤、⑥の融資総額は約一千二百億円と低調である。

そこで、五十七年度から、一定額を限度として国庫による利子補給がなされ、取得後五年間の利子負担軽減が図られた。より明確な形での事業主の出捐による持家取得援助策としては、事業主の全額拠出による②、③の資金により、地

方住宅供給公社の積立分譲契約、住宅金融公庫の住宅宅地債券購入契約、住宅・都市整備公団の特別住宅債券、宅地債権の購入契約をなす場合（財形住宅貯蓄、六条一項三号）である。この貯蓄総額は、五六年度末で約一兆円に達している。

## (2) 企業内住宅確保援助措置

建設省監修による最近の調査があきらかにしたところによれば、財形制度をとおしたものも含めて、企業主が任意に労働者の住宅援助をしているケースにはつぎのようなものがある。<sup>(4)</sup>

### (a) 企業内融資制度

七三・一％の企業が何らかの形の融資制度を設けているが、その内訳は、(イ)社内融資（自社原資、共済組合原資による貸付）四〇・六％、(ロ)ローンあっ旋、三七％、(ウ)厚生年金転貸、二三・五％、(エ)財形転貸、五・四％、である。

このうち(ロ)については、資格条件として、勤続年数（九二・八％―五年―一〇年とするのが過半数）、年齢（五三・六％―三〇歳未満を必要最低年齢とするのが圧倒的）、住宅資金の積立（三七・三％）、自己資金保有（三一・三％）、複數家族の世帯主（一八・一％）、その他（二〇・五％）が付されている。融資限度額は、五〇〇万―七〇〇万がもっとも多く、二八・三％、最長返済期間は二〇年―二五年がもっとも多く、三〇・七％、貸付利率は五％代がもっとも多く、三二・五％である。

(イ)については、企業で利子補給をするケースは六五・七％である。

(エ)については、企業内で融資基準を独自に変更または援助を行っているものが三一・八％で、そのすべてが利子補給を行っている。

(b) 企業内住宅貯蓄制度

八二・六％の企業が何らかの制度をもち、そのうち財形貯蓄のみを行っているのが七〇・九％、それに加えて社内積立を併せ行っているものが一五・〇％、社内積立のみが一二・八％である。財形貯蓄加入者に対する優遇措置としては、なにも行っていないもの五九・九％だが、奨励金の支払い一八・九％、利子補給一五・六％あり、財形給付金支払い（四・五％）と財形基金設置（〇・五％）は少い。

(c) 企業内住宅関連措置

家賃補助三二・九％、住宅取得のための従業員の借入金についての利子補給一一・七％、住宅、宅地分譲四・七％で、あとは社宅以外の社員への一律手当支給、職位によって異なった条件での住宅手当支給などである。

このうち家賃補助は定額制が六〇・四％で、家賃に対する一定割合とするもの（補助率制）二九・九％を上廻っている。定額は一万円～三万円に四七・九％が集中し、平均二万七六二〇円、補助率制の場合、補助率五〇％以上の企業が五一％、未滿が四〇・七％である。

利子補給は、一定の補給率制をとるもの六四・三％で、その平均補給率は二・八％、年間支払い利息に対する一定割合とするもの一四・三％、その補給率の企業平均は一九・五％。定額補給制をとるものは七・一％で、その平均補給年額は四万九〇〇〇円である。

四 労働者連帯ないし社会連帯組織

友愛組合による労働者相互共済の歴史は古いが、住宅関係となると現在のところ知られているのは各県ごとに組織されている消費生活協同組合上の（労働者）住宅生活協同組合、財団法人全国勤労者福祉協会、そしてこれらを受

託団体とし、不可分の関係のもとで統括的な労働者への住宅提供業務を行う、日本勤労者住宅協会法にもとづく日本勤労者住宅協会（以下「勤住協」と略称）がある。

この勤住協の母体となったのは、労働四団体、労働者福祉協議会、福祉事業団体などによって昭和三三年に設立された（財）日本労働者住宅協会（労住協）で、勤住協にひきつがれるまで、労働金庫と一体の関係を保ちつつ、その資金、住宅金融公庫融資、厚生年金還元融資を受け、労働者の自主的住宅運動主体として、一万七六九三戸の住宅建設を行ってきたものである。

これを引継いだ勤住協は、労働金庫および同連合会、消費生活協同組合および同連合会、その他の勤労者の福利団体を出资者とし、住宅金融公庫、沖縄振興開発金融公庫、年金福祉事業団、労働金庫および同連合会からの貸付、さらに財形持家融資を受け（財形法九条一項二号）、労働者の住宅を供給するための、労働者の自主的組織であり、また融資側の公庫を除き、出資源、貸付資金源いずれをみても労働者の蓄積した資金である。結局、勤住協は、労働者の蓄積した資金により、労働者のニードに合致した良好低廉な住宅供給のための労働者の自主的組織としてとらえられる。四二年発足以来、現在までに供給された住宅は、八万二三九二戸である。<sup>(5)</sup>勤住協に関しては、不動産取得税の二分の一非課税、特別土地保有税の非課税措置がとられている。

ただ、勤労者の蓄積した資金を原資とすることも、社会保険にみられるような勤労者のうちの相対的優位者が低位者負担分をカバーするといった社会連帯原理に立った構造がとられているわけではない。労働者にとっての労金への貯蓄は民間金融機関への貯蓄と同性格のものであり、したがって、労金からの貸付利率は公庫融資よりも高く、それが分譲住宅の価格に反映して、とくに勤労者に入手容易なものとはなっていないうらみがある。

- (1) この点については、建設省住宅政策課監修、前掲書、建設白書五十六年版、総理府編『高齢者問題の現状——迫り来る高齢化社会——』(昭五〇)、土地・住宅行政研究会編『土地対策と住宅対策』(昭五七年)などを参照した。
- (2) 自治省・(社)地方行政調査会「五五年度都道府県及び指定都市における地域政策の動向」(昭五六・一)および筆者の所属した法政大学現代法研究所、「高齢化社会における社会法の課題」研究プロジェクトチームによる独自調査による。なお、建設省が実施した民間住宅対策実態調査結果が昭和五十七年七月に発表されているが、本稿では参照しえなかった。
- (3) たとえば秋田県では、二〇〇万円を限度として、利率五・五%、二〇年償還。
- (4) (財)日本住宅総合センター「企業内住宅対策制度の実態に関する調査」(昭五五・一二)。本調査は、全上場会社を含む四、七三三社に対し郵送法により実施、回収サンプル数八一八社であった。
- (5) 勤住協設立の沿革、さらに労働者の自主的住宅獲得運動の歴史については、勤住協「二五年のあゆみ」一六頁以下にくわしい。

## 五 現行住宅保障制度の検討と将来の展望

以上、各主体ごとに、現在なされている住宅保障施策を概観した。ごく外形的な把握にとどまるものであるが、一応これを前提としてさきに述べた観点から検討し、将来のあるべき姿を描いてみたい。

### (一) 公的責任主体と住宅保障

低所得者—賃貸住宅—最低居住水準確保の保障体系が優先的保障目標とされ、しかもそれは国、自治体の第一義的な役割とされるべき点からみると、現在政府が立てている第四期住宅建設五箇年計画では、公的資金によるものはその六八・八%が持家建設でしめられ、持家建設指向をとっていることが疑問となる。これに対し社会党「住宅保障法」案では政府が定めるべきものとされている住宅建設総合計画においては、その事業総量の二分の一以上は賃貸を

目的とする公共住宅（国、地方公共団体等が建設する住宅）でなければならないこととして、公共賃貸住宅優先主義をとっていることはさきにもふれた。現在多くの低所得層が「高」、最低居住水準にも達していない「狭」を特色とする民間賃貸住宅に居住を余儀なくされている現状にかんがみると、賃貸住宅は公共住宅が優先的形態でなければならないと考えられる。現在の民営賃貸住宅は、何らかの事情で公共賃貸住宅に入居できないひとの仮の住いでしかない。低所得層―賃貸住宅―最低居住水準確保が第一義的な保障の体系・原理であるとすれば、その最低居住水準をみたした賃貸住宅はまず公共賃貸住宅でなければならないのである。とくに今後需要が増大する高齢者用賃貸住宅は、高齢者に適した居住条件をもつことが必要とされるが、これを民間賃貸住宅に多くを期待することは無理である。ただ、この公共賃貸住宅も、多くは集合住宅形態をとることとなる結果、住居の画一性と、土地取得難による都心からの遠隔性が難点となる。前者は、公団分譲住宅で採用されているメニュー住宅方式や最近検討されているスケルトン方式の導入などによって克服の余地は大きい<sup>(1)</sup>が、後者は公共賃貸住宅にとっての大きな欠陥となることは否定できない。そこで、民営賃貸住宅の存在意義は無視できないこととなる。民営賃貸住宅は、このようにして、原則としての公共賃貸住宅に対する補完として位置づけられる。

この公共賃貸住宅の補完としての民営賃貸住宅にとっての課題は、なんといっても現在の居住水準の低さを解消し、最低居住水準をみたすことである。したがって、これを誘導する措置が必要となるが、前節でみた、未利用地の有効利用、低質賃貸住宅建て替え促進措置、農地の所有者等の行う賃貸住宅建設資金融通措置、木造賃貸住宅地区総合整備事業、公庫の民営賃貸住宅資金貸付け制度などが活用、拡充されなければならない。これらの措置においては、最低居住水準以下のものは対象から除外するか、あるいはその水準をみたす賃貸住宅の建設に対しては特別に有利な条

件を設定するなど、公的資金援助措置あるいは税制上の優遇措置が講ぜられるべきである。<sup>(2)</sup>

このようにして、賃貸住宅の中心をしめる公共賃貸住宅はその建設主体による設計によって、またそれを補完する民営賃貸住宅は公的誘導によって、最低居住水準確保がなされるべきであるが、いずれの場合においても、その水準向上によるコストの増大が——原価主義をとるとき——家賃の高額化をもたらし、それが低所得者にとっての負担能力の限界から、すなわち入居希望者の経済的側面から賃貸住宅における最低居住水準確保が実現不可能となることが十分予想される。これに対処するものとしては、すでに公営住宅で実施されている「公共賃貸住宅家賃」、すなわち低所得者に対する家賃の減免制度その他表6に掲げられている公的負担による諸措置、さらに現在公共賃貸住宅家賃について論ぜられている応能家賃方式<sup>(3)</sup>の採用などがあり、このような公共賃貸住宅における家賃面での公的援助措置は進展させられるべきである。

これに対し、民営賃貸住宅においてはこの面はいかに対応できるのか、である。これについては、さきに掲げた家賃の国家的統制方法と、特別に有利な融資とひきかえに家賃の上限を規制する方法、さらに高齢者のために東京都中野区で行っている「中野方式」、すなわち民営賃貸アパートを公的機関が貸り切り、家賃の一部をその公的機関が負担することによって、その分入居者の家賃の低額化を図るなどの方式が考えられる。しかし第一の方法はかえって民営賃貸住宅建設を抑止することとなる。また第二、第三の方式にもその政策効果や財源上の制約から限度があろう。そうだとすれば、この点についてのより一般的な制度として、住宅手当制度の創設が必要となる。これについてはさきに述べたが、より具体的にいえば、一定の基準によって設定された家賃負担限度額と、最低居住水準がみたされた民営賃貸住宅の家賃相場額との差額を居住者に金銭で支給する制度である。その財源は、現行の児童手当と同様に、

国、自治体、事業主の負担によって賄われるのが妥当と考えられる。この制度の必要性は、高齢者、障害者など所得能力の弱い者にはとくに強い。この制度は、一般により高所得者を対象とした持家取得政策における有利な条件での公的融資制度を成り立たしめる前提としても重要である。

つぎに、公的責任主体の役割としては二次的な持家保障については、国の保障手段としての逆ザヤに対する国庫負担つき公庫融資が中心で、それを補足する形で各自治体が、とくに勤労者階層を重点において資金貸付けないし利子補給等を行っている。公団、公社も持家分譲指向を強めているが（第四期住宅建設五箇年計画では、公団は、持家一〇万戸、賃貸給与住宅五万戸に対し持家一〇万戸）、全体からみた比重は小さい。

わが国における持家指向の強さと、それが最低居住水準以上の水準確保を期待できる理想的居住形態であることにかんがみ、右のように現在とられている資金融資ないし負担、あるいは利子補給は、賃貸住宅保障とバランスのとれた範囲内で継続ないし拡充がなされるべきである。とくに高齢者、障害者等の所得能力が弱い層あるいは高齢者を扶養する者に対しては、より手厚い措置がなされる必要がある。この場合、地価対策、宅地造成などの土地対策や環境整備がともなわなければならない。また、これらの計画策定は自治体主導でなされなければならないことはさきにもふれたが、とくに持家保障促進の強い自治体に対しては、国の直接的補助の必要がある。

さらに、ローンによる持家取得については、その「ローン返済地獄」解消のための措置が講ぜられる必要がある。前述の住宅手当制度は、ローンによって持家を取得した者の月々の返済額が、収入額、家族構成等に応じて設定された返済可能限度額をこえる場合、その差額を補うものとしてここでも適用されるべきである。ただし、ここでの住宅手当は、相対的には高所得者を対象とするため、緊急度は民営賃貸住宅居住者に対するよりは低く、そしてその額は



後者に対する額より少額とされるのが妥当である。

## (二) 事業主

現在、事業主が行っている雇用労働者の住居に関する援助としては、給与住宅の提供を別として、賃貸住宅居住従業員に対する家賃面での援助と、持家取得のための援助とに分けることができるが、全住宅保障体系上は、事業主の役割を主として後者に位置づけた。しかし、事業主が前者の側面で機能を果たすことを決して否定的に評価するものではない。しかし、この場合問題点の多いこともたしかである。まず、さきにみたように、家賃補助形態をとるもの、一律手当支給形態をとるもの、さらに家賃補助にも定率型、定額型があるなど、企業によって区々たるものがあること、企業内制度であるための不安定性、さらに大きな問題としては中小企業労働者にはこの特典は及び難いということなどである。このような欠陥を克服するためにも、前述の国家的制度としての住宅手当制度が対応しなければならぬ。すなわち、少なくとも民営賃貸住宅に居住する全労働者を対象として、その負担能力をこえる家賃に対して手当を支給することが国家的制度として創設される必要が認められるのである。この場合、児童手当と同様、労働者を雇用するすべての事業主に従業員数あるいは賃金総額など一定基準のもとに算定された額を拠出せしめ——その結果従来存在した企業内援助制度は廃止されることもありうる——、その財源にあてるのである。児童手当と異り、賃貸住宅の家賃の高額化による生活の圧迫を受けるのは農業者をも含めた自営業者層には比較的少なく、主として雇用労働者層であること、したがって住宅手当制度の主たる対象は雇用労働者層であることを考えると、この制度の財源の全部または主要部分を事業主が負担することも妥当視される。

つぎに事業主による従業員の持家取得援助措置についてであるが、賃貸住宅居住労働者に対する援助措置について

あげた欠陥が、ここでもそのままではまる。任意制度であることからくる企業間格差、なかんずく中小企業労働者に恩典が及ばないことと、制度の不安定性である。さきに述べた労働者の持家取得にはたすべき事業者の重要な役割にかんがみると、ここでも、事業主のこの面での援助をより普遍的かつ確固たるものとする法制が必要となる。

この点で参考となるのはフランスの民間事業主（従業員数一〇人以上）に対する労働者住宅建設のための強制拠出制度である（一九五三年創設）。拠出額は、毎年、前年度の賃金総額の一％で、その積立金は自社従業員用住宅の直接建設、自社従業員の住宅建設資金低利貸付または補助金支給、自社従業員の住宅の増築、修理資金の貸付など、その拠出企業従業員の住宅建設資金に使われる。<sup>(5)</sup>しかし一九七一年以後は、同年制定の法律によって創設された高齢者（六五歳以上）、障害者、若年労働者のための一般的な新住宅手当のための財源にも一部（〇・一〇％）あてられることとなり、その対象はその企業の従業員の枠をこえることとなった。

わが法制に即して考えれば、とりあえず財形制度への全事業主の強制加入と、賃金総額の一定割合の拠出強制による財形給付金、財形基金の設置、あるいは財形住宅貯蓄の援助が考えられるが、制度の建て方はそれにはかぎられないであろう。要するにより強固な事業主拠出による国民の持家取得援助制度の確立が検討されるべきである。

### （三）労働者連帯ないし社会連帯組織

勤労協を中心とするこの組織による住宅保障が不満足であることはさきにもふれた。労働者がみずからの持家取得のために、みずから蓄積した資金をもつということ自体、またそれゆえにみずからのニードに合致した住宅の取得が可能となるということはきわめて有意義なことである。したがってこの基金の枠の拡大は今後大きく促進される必要がある。

しかし問題は、その労働者による基金への拠出、あるいはそこからの貸付けが一般の資本主義的金融原理に委ねられる以上、とくに持家取得にとってもっとも重要な価格面でのメリットは多くを期待できないものとなることである。ここに、資本主義社会を前提とする労働者連帯の限界がある。これをいかに克服し、より低廉な価額で持家取得を可能ならしめるかが今後の課題である。

なお、とくに労働者連帯ということではなく、より広い社会連帯原理の発現として、持家取得に対する公的融資の場合の利率や公共賃貸住宅における家賃の所得階層別設定が考えられる。現在おこなわれている、前者についての金庫の利率における低額所得者の優遇措置（住宅金融公庫法二二条二項）、後者についての公営住宅における低額所得者に対する家賃減免制（公営住宅法二二条）、さらにさきにもふれた応能家賃制などはこの社会連帯原理の一つのあらわれとみることが出来る。

応能家賃は、国、自治体の高所得者への高負担化による責任回避として抵抗も強いであろうが、住宅面についても、社会保障同様、高所得者による低所得者の負担軽減として、真の意味の社会連帯原理の導入が考えられてもよいと思う。これも今後の大きな検討課題である。

(1) 篠塚、前掲論文一五頁以下でも、公共賃貸住宅指向のもとに、その「性能」の改善の余地が検討される。

(2) この最低居住水準は第二節注1でみられるように世帯構成によって変わってくるのであるから、民営賃貸住宅入居希望世帯構成の分布に応じて、その地域全体でそれぞれの世帯構成に、それぞれの最低居住水準をみた賃貸住宅が保障されるよう公的コントロールがなされることが要求される。

(3) 応能家賃制度の公的な提言としては、昭和五〇年八月の住宅宅地審議会答申「今後の住宅政策の基本的体系について」があるが、ここで提示された案は、賃貸住宅の家賃をその住宅供給サービスに見合うよう適正に評価し、入居者はその収入、

家族構成等によって定められた負担限度額までを家賃として負担し、適正家賃との差額は公的補助対象とするものである。

(4) 中野方式については、佐藤進編『高齢化と自治体福祉施策』(同文館、昭和五七) 二〇三頁以下所収、「高齢者と住居サービス——中野区老人アパート今後の動向——」(前田成巳氏執筆) 参照。

(5) くわしくは住宅普及協会編『欧米の住宅金融と政策』(住宅新報社、昭五三) 三四〇頁以下参照。

## むすび

以上、住宅保障を国民の生活保障の重要な一環として、したがって生存権の重要な内容をなすものとしてとらえ、社会造保障法の原理と構造を適用して住宅保障のあるべき法構造、責任構造の基本的な図式を描いたうえ、現行制度を検討し、若干の将来的展望を行った。住宅が国民生活の三大要素の一つである以上、その保障が国民の生活保障の一環となることは当然であるが、その場合、国民の生活要素のなから「住」のみをとり出して、これを他の生活要素と隔離し、そのみを孤立的に保障する——私のみるところでは、これが従来の住宅政策の考え方の主流であった——のではなく、個々の国民の他の全生活要素、なかんずく所得面との有機的関連のもとに保障するものでなければならぬ。そうすると、住宅保障はとくに社会保障法の重要な部門である所得保障法と一体とならざるをえない必然性がある。たとえば住宅手当は住宅保障であると同時に所得保障である。むしろ従来の所得、医療の両保障部門を念頭においた社会保障は住宅保障をも包摂したより大きな概念に発展させられなければならないものである。このような観点からみた場合、本稿はいまだきわめて不十分である。本稿は、とりあえず社会保障法的アプローチを住宅保障部門に試みたにとどまる。

この社会保障法的アプローチは、その保障主体・責任主体についても、単に国、自治体という公的責任主体の「住

宅政策」としてではなく、事業主や労働者連帯ないし社会連帯組織も参入した「住宅保障」の概念構成をも可能にした。それら各責任主体間の役割分担についての本稿の図式はいまだきわめて粗雑であり、そのより綿密な検討も今後の課題として残されているところである。